

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1988.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS, PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN NOUVELLE LECTURE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourgine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : Première lecture : 160, 294, 295, 296, 297, 298, 299 et T.A. 24.
Commission mixte paritaire : 435.
Nouvelle lecture : 434, 440 et T.A. 55.

Sénat : Première lecture : 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 et T.A. 21 (1988-1989).
Commission mixte paritaire : 135 (1988-1989).
Nouvelle lecture : 167 (1988-1989).

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat ayant adopté en première lecture le projet de loi de finances pour 1989, après l'avoir amendé sur de nombreux points, la Commission mixte paritaire, réunie conformément à l'article 45, alinéa 2 de la Constitution, a pris comme texte de référence celui élaboré par le Sénat.

Soixante et un articles restaient en discussion.

A. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lors de la réunion de la Commission mixte paritaire qui s'est tenue à l'Assemblée nationale le 13 décembre 1988, il n'a pas été possible d'aboutir à un texte de compromis.

Chacune des délégations a constaté que l'examen du budget avait été effectué dans des conditions très différentes. Le Sénat a modifié très profondément les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale. Il l'a fait en s'inspirant de principes souvent opposés à ceux qui avaient été retenus par le gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances. C'est ainsi qu'il a voulu affirmer la nécessité de procéder à des économies budgétaires très importantes. Il a modifié la fiscalité, notamment l'impôt de solidarité sur la fortune ainsi que la T.V.A. et les taxes portant sur l'épargne. Ces modifications avaient pour objet essentiel de rapprocher notre législation de celle de nos partenaires en raison de la libération des mouvements de capitaux prévue pour le 1er juillet 1990. Compte tenu des divergences très grandes dans l'approche de la politique budgétaire, les deux délégations, après un exposé courtois et bref de leurs positions, ont considéré qu'il valait mieux constater l'impossibilité de parvenir à un accord plutôt que d'entamer un laborieux effort voué à l'échec.

B. LA DEUXIEME LECTURE DEVANT L'ASSEMBLEE NATIONALE

Après l'échec de la Commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a donc procédé, le 19 décembre 1988, à une deuxième lecture du projet de loi de finances pour 1989.

Sur les 30 articles additionnels introduits par le Sénat, l'Assemblée nationale en a supprimé 23 et maintenu seulement 7. Parallèlement, elle a rétabli les 6 articles que la Haute Assemblée avait rejetés et supprimé une grande partie des modifications votées par le Sénat sur les articles qu'elle avait examinés.

En fait, pour l'essentiel, l'Assemblée nationale a repris le texte qu'elle avait voté en première lecture, sous réserve des modifications relatives aux articles suivants :

Article 2 (Barème de l'impôt sur le revenu et mesures d'accompagnement). L'Assemblée nationale a conservé l'amendement rédactionnel adopté à l'initiative du gouvernement par notre Haute Assemblée, qui tendait à préciser la portée exacte de la mesure d'exonération des frais de recouvrement et de dégrèvement applicable aux cotisations de taxe d'habitation exigibles au titre de la résidence principale.

Article 3 bis (Extension du champ d'application de la réduction d'impôt pour frais de garde) : l'Assemblée nationale a adopté sans modification l'article 3 bis nouveau introduit par le Sénat, réalisant une extension du champ d'application de la réduction d'impôt pour frais de garde.

Article 3 ter (Extension du champ d'application de la réduction d'impôt pour frais d'aide à domicile) : Elle a adopté de même l'article 3 ter nouveau introduit par le Sénat, étendant le bénéfice de la réduction d'impôt pour frais d'aide à domicile, aux frais d'hébergement des personnes âgées dans des établissements médicaux.

A l'article 4 (Extension du champs d'application du régime fiscal des dons aux œuvres) : l'Assemblée nationale a étendu le bénéfice de la réduction d'impôt pour les dons en faveur de la fourniture gratuite des repas en France, aux versements effectués en direction de l'aide alimentaire hors de France, à

compter de l'imposition des revenus de 1989. En revanche, et contrairement à ce que souhaitait le Sénat, elle n'a pas accordé cet avantage aux dons consentis en faveur de l'aide médicale et matérielle.

Article 6 (Réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée). L'Assemblée nationale a rétabli son texte initial, sous réserve d'une disposition votée par le Sénat à l'initiative du gouvernement, tendant à préciser que la réduction du taux de T.V.A. sur les tabacs entré en vigueur le 2 janvier 1989 au lieu du 1er décembre 1988, date prévue pour les autres produits soumis au taux majoré.

Article 8 (Réduction du taux de l'impôt sur les sociétés applicable aux bénéficiaires non distribués). Tout en rétablissant le principe d'une imposition différenciée selon l'affectation du résultat, l'Assemblée nationale a retenu une rédaction quelque peu différente de celle qu'elle avait adoptée en première lecture. Ainsi, le texte que nous examinons aujourd'hui :

- précise que dans le cadre du calcul permettant de déterminer si le résultat d'un exercice doit être soumis au supplément d'impôt sur les sociétés, les sommes réputées distribuées ne sont pas prises en compte dans le total des distributions antérieures;

- indique de façon explicite que les distributions soumises au précompte sont également exonérées du supplément d'impôt sur les sociétés et définit dans quelle mesure cette exonération s'articule avec celle prévue en faveur des distributions effectuées sous forme d'actions;

- précise que le supplément d'impôt dû lors du versement d'acompte sur dividendes fait l'objet d'une liquidation définitive au moment de la mise en paiement du solde des dividendes de cet exercice;

- apporte deux précisions sur l'application de ce dispositif fiscal dans le cadre d'un groupe de sociétés, pour tenir compte des modifications précédemment adoptées en matière de distribution soumises au précompte et de distribution effectuée sous forme d'actions;

- modifie la date d'exigibilité du supplément d'impôt afin de l'harmoniser avec celle retenue pour le paiement du précompte;

- apporte une précision rédactionnelle en rappelant que, pour déterminer si une distribution est soumise au supplément d'impôt, la société doit en comparer le montant avec la somme algébrique des résultats dégagés au titre des exercices ouverts à compter du 1er janvier 1989, et diminués des distributions antérieures.

Article 8 bis (Aménagement des règles fiscales applicables en cas de donation de titres au personnel d'une entreprise). L'Assemblée nationale a retenu le texte voté par le Sénat. Encore faut-il souligner que la modification apportée par la Haute Assemblée était exclusivement rédactionnelle.

Article 9 (Mesures en faveur de la création et de la reprise de l'entreprise). S'agissant des paragraphes A (définition de deux nouveaux régimes fiscaux) et B (suppression du dispositif fiscal existant), l'Assemblée nationale a décidé de revenir à son texte initial, sous réserve de deux précisions rédactionnelles qui avaient été votées par le Sénat à l'initiative du gouvernement. En revanche, elle a décidé de maintenir la suppression du paragraphe F. On rappelle que ce paragraphe proposait d'interdire à une personne participant à un R.E.S. de bénéficier par la suite des avantages fiscaux liés à une donation partage. La suppression de cette disposition avait été votée par le Sénat à l'initiative de votre commission des finances et l'on ne peut que se féliciter de la décision prise par l'Assemblée nationale.

Article 10 (Amélioration du crédit d'impôt-formation): L'Assemblée nationale a adopté un amendement voté par le Sénat sur initiative du gouvernement, tendant à définir dans la loi la notion d'"emplois les moins qualifiés" pour lesquels les dépenses de formation engagées par l'entreprise ouvriront droit à une majoration de crédit d'impôt-formation. En revanche, elle n'a pas retenu le dispositif voté par la Haute Assemblée afin d'atténuer la charge financière résultant, pour certaines entreprises, du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales.

Article 11 bis (Renouvellement de l'agrément des centres de gestion agréés). Le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture a été rétabli sous réserve d'une modification tendant à étendre la possibilité d'obtenir le renouvellement de l'agrément pour six ans à tous les centres de

gestion agréés, habilités ou non à tenir des comptabilités et aux associations agréées. Le Sénat avait rejeté cet article.

Article 11 ter (Extension du rôle des centres de gestion agréés dans la tenue des documents comptables de leurs adhérents). L'Assemblée nationale a rétabli cet article supprimé par le Sénat sous réserve d'une modification apportée à la demande du gouvernement tendant à limiter l'extension du rôle des centres de gestion agréés aux entreprises adhérentes dont le chiffre d'affaires n'excède pas une fois et demi les limites du régime simplifié.

Article 18 (Instauration d'un impôt de solidarité sur la fortune). L'Assemblée nationale a supprimé toutes les dispositions qui avaient été votées par le Sénat à l'exception toutefois de l'une d'entre elles qu'elle a retenue en la modifiant. La disposition concernée avait un caractère essentiellement rédactionnel. Le Sénat avait modifié la définition des biens professionnels constitués par les parts ou actions acquises par un salarié lors de la constitution d'une société créée pour le rachat d'une entreprise par ses salariés. Cette rédaction du Sénat a été partiellement reprise par l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale a aussi voté un amendement du gouvernement qui change un seul mot à l'article 885 O bis repris par le paragraphe III de l'article 18. Il concerne la définition des biens professionnels détenus par le gérant d'une S.A.R.L., le président du conseil de surveillance ou le membre du directoire d'une société par actions. Dans le texte voté en première lecture, il était indiqué que les parts ou actions devaient être détenues personnellement par les dirigeants concernés. En deuxième lecture, le mot directement a été inséré à la place du mot "personnellement".

Article 19 (Réduction du taux de la T.I.P.P. applicable au supercarburant sans plomb). L'Assemblée nationale a rétabli le texte voté en première lecture sous réserve d'une modification adoptée par le Sénat sur proposition du gouvernement tendant à intégrer dans le code des douanes la rubrique nouvelle "essence sans plomb".

Article 23 bis (Extension du report d'imposition à l'apport à une société des éléments d'actifs appartenant à un exploitant agricole individuel). L'Assemblée nationale a retenu le texte voté par le Sénat tendant à appliquer au secteur agricole, le régime du report d'imposition des plus values admis

pour les industriels, commerçants et artisans, en cas d'apport à une société d'éléments d'actifs.

Article 23 quater (Extension aux E.A.R.L. du maintien du taux réduit de la taxe de publicité foncière en cas d'apport). Le texte voté par le Sénat a été repris par l'Assemblée nationale.

Article 23 octies (Augmentation du droit d'examen du permis de conduire). L'Assemblée nationale a repris le texte voté par le Sénat mais elle a ramené le montant du droit d'examen du permis de conduire de 180 francs à 160 francs.

Article 23 nonies nouveau (Suppression du droit d'inscription aux concours administratifs de la fonction publique territoriale). Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale, supprime la possibilité pour les collectivités territoriales de créer un droit d'inscription aux concours de recrutement des agents de ces collectivités. Il aligne le régime des collectivités territoriales sur celui de l'Etat.

Article 24 (Mesures de reconduction, de simplification et dispositions diverses). L'Assemblée nationale a rétabli le texte adopté en première lecture sous réserve d'une modification demandée par le gouvernement tendant à aménager la fiscalité sans modification des prix et à prévoir une hausse des prix publics de 2,5 % au 1er mai 1989. Mais ces modifications sont sans conséquence sur le montant des recettes fiscales initialement prévues.

Article 24 bis A (nouveau) (Prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement). L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement, visant à fixer à 4 % le taux du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement, effectué par l'Etat sur le montant de la taxe locale d'équipement, des taxes parafiscales, des redevances et autres impositions perçues au profit des personnes morales de droit public autres que l'Etat.

Article 27 (Fixation du taux de prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement). L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination ramenant le taux du prélèvement sur les recettes de l'Etat servant au calcul de la D.G.F., de 17,971 % à 16,591 %.

Article 29 (Equilibre général du budget). L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination tendant notamment à inscrire une recette complémentaire de 75 millions

de francs au titre du relèvement des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis et perçus au profit des collectivités locales. (cf. article 24 bis A [nouveau]).

En outre, elle a traduit l'incidence des modifications à la baisse intervenues en matière de T.V.A. sur les divers prélèvements sur recettes de l'Etat effectués au profit des collectivités locales (- 7,3 millions de francs). De même, elle a traduit l'incidence des mesures en faveur du logement des instituteurs (+ 0,9 million de francs) ainsi que l'incidence des mesures intervenues au titre de la dotation générale de décentralisation (+ 12,6 millions de francs) (cf. article 31).

Enfin, elle a réduit le produit de la taxe sur le permis de conduire de 12 millions de francs.

Globalement, les recettes du budget général ont été majorées de 173 millions de francs.

En définitive, compte tenu des ouvertures et annulations de crédits opérées aux articles ci-après, le solde général est porté de - 100,579 milliards de francs à - 100,541 milliards de francs, soit une diminution nette de 38 millions de francs.

Par ailleurs, une modification a été apportée pour autoriser l'Etat à émettre des emprunts libellés en Ecus, le premier étant prévu en 1989.

Article 31 (Mesures nouvelles - Dépenses ordinaires des services civils). L'Assemblée nationale a majoré les crédits votés en première lecture.

Elle a majoré les dépenses ordinaires civiles de 90 millions de francs dont :

- 12,6 millions de francs au titre de l'ajustement des crédits nécessaires à l'actualisation de la dotation générale de décentralisation pour tenir compte de l'évolution de la D.G.F. ;
- 40 millions de francs visant à rétablir au chapitre 44-81 du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (section industrie) les crédits initialement supprimés en contrepartie de la constitution du "Fonds régionalisé d'aides aux initiatives locales pour l'emploi" sur le chapitre 44-02 de la section aménagement du territoire de ce même budget ;
- 38 millions de francs d'ajustements divers adoptés par le Sénat en première lecture.

Article 32 (Mesures nouvelles - Dépenses en capital des services civils). Les crédits votés en première lecture ont été majorés de 45 millions de francs nets par l'Assemblée nationale.

Elle a minoré les dépenses civiles en capital du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (section Industrie) de 39 millions de francs, représentant le gage partiel à l'inscription de 40 millions de francs ci-dessus évoquée.

Elle a en outre majoré les dépenses civiles en capital de 84 millions de francs correspondant, à hauteur de 82 millions de francs, à des ajustements divers adoptés par le Sénat en première lecture.

Articles 36 et 37 (Budgets annexes - Services votés et Mesures nouvelles). L'Assemblée nationale a adopté ces articles après avoir rétabli le montant des services votés et des mesures nouvelles du budget annexe des Postes, Télécommunications et Espace votés en première lecture. Elle a en outre majoré de 4,3 millions de francs les recettes et les dépenses du budget annexe des monnaies et médailles afin que soit frappée une pièce commémorative de 1 franc à l'occasion du Bicentenaire de la révolution française de 1789. Elle a, par ailleurs, minoré le produit de l'imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti de 230,00 millions de francs et, en contrepartie, elle a majoré de 230,00 millions de francs le prélèvement sur le fonds de roulement.

Article 55 (Régime fiscal des profits réalisés sur le MONEP). L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à préciser la codification des dispositions adoptées en première lecture et votées par le Sénat.

Article 56 (Assouplissement du régime des sociétés-mères et du régime de déductibilité de certains dividendes). L'Assemblée nationale a adopté le texte voté par le Sénat visant à ouvrir le régime de la déductibilité des dividendes aux sociétés coopératives et aux banques mutualistes ou coopératives pour leurs opérations de constitution ou d'augmentation de capital réalisées entre le 1er janvier 1989 et le 31 décembre 1990.

Article 57 ter (Aménagement des conditions d'acquisition des oeuvres d'art par les entreprises donnant droit à réduction d'impôt). L'Assemblée nationale a adopté le texte voté par le Sénat visant à préciser les conditions dans lesquelles l'Etat s'engage à prendre les offres de dons faites par les entreprises ayant acquis des oeuvres d'art ouvrant droit à réduction d'impôt.

Article 60 (Recouvrement des créances fiscales en cas de sinistre ou d'attentat). L'Assemblée nationale a adopté le texte modifié et voté par le Sénat visant à préciser que les avis de mise en recouvrement émis en remplacement des titres de recouvrement détruits, précédemment notifiés, se substituent à ces derniers sans interrompre le délai de prescription ouvert par les titres exécutoires initiaux.

Article 62 bis nouveau. L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement, qui vise à réprimer les opérations illicites de transferts de fonds liées au trafic de drogue. Des peines de prison, la confiscation et des amendes sont prévues pour les opérations financières entre la France et l'étranger lorsqu'elles portent sur des fonds dont ceux qui les maniaient savaient qu'ils provenaient directement ou indirectement d'un trafic de drogue.

Article 62 ter (Modification du régime de la dotation spéciale instituteurs). L'Assemblée nationale a adopté l'article 62 ter introduit par le Sénat, en retenant certains amendements proposés par le Gouvernement : cet article aménage la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, en déchargeant les communes, à partir du 1er juillet 1989, du versement de l'indemnité compensatrice de logement. La répartition au sein de la dotation entre les indemnités de logement effectif et les indemnités représentatives sera effectuée par le comité des finances locales.

*

* *

Ainsi se présente le texte du projet de loi de finances qui vous est à nouveau soumis, après avoir été voté en seconde lecture par l'Assemblée nationale.

Force est de constater qu'aucune des grandes orientations souhaitées par le Sénat n'a été retenue. Ainsi, les ajustements qu'imposent les échéances européennes, tant en matière de fiscalité indirecte que de fiscalité de l'épargne se trouvent repoussés à plus tard. De même, l'Assemblée nationale a préféré revenir à une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés pour les seuls bénéficiaires conservés par l'entreprise alors qu'une telle distorsion risque de gêner les sociétés souhaitant faire appel au marché financier pour renforcer leurs fonds propres.

S'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune, l'Assemblée n'a pas voulu suivre la voie empruntée par le Sénat qui proposait notamment d'exonérer partiellement la résidence principale et d'assujettir à l'impôt les oeuvres d'art dont la valeur dépasse un certain plafond.

En outre, l'Assemblée nationale n'a pas cru devoir réduire le rythme de progression des dépenses publiques, alors que notre Assemblée avait considéré qu'une telle démarche était impérative. Elle n'a pas davantage retenu la proposition du Sénat visant à permettre la poursuite des privatisations en évitant la clôture du compte d'affectation spéciale destiné à recueillir les produits de la vente des sociétés nationalisées. La loi de 1986 relative aux privatisations n'est pas abrogée; les opérations de mise sur le marché sont toujours possibles. Leur produit risque donc d'être versé au budget général.

Enfin, votre Commission des finances constate avec regret que de nombreuses mesures ponctuelles votées par le Sénat tant en ce qui concerne la fiscalité des entreprises qu'en matière agricole n'ont pas été maintenues par l'Assemblée nationale.

Ainsi, il apparaît que le projet de loi de finances pour 1989, tel qu'il nous est soumis après la deuxième lecture de l'Assemblée nationale traduit une orientation peu compatible avec celle retenue par le Sénat.

Dans ces conditions, par souci de cohérence avec sa démarche initiale, votre Commission des finances vous propose donc d'opposer au projet de loi la **question préalable**, dont l'objet, en application de l'article 44, alinéa 3 du règlement du Sénat, est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.